



Brussels Studies

La revue scientifique électronique pour les recherches sur Bruxelles / Het elektronisch wetenschappelijk tijdschrift voor onderzoek over Brussel / The e-journal for academic research on Brussels
Collection générale | 2018

Justitieel welzijnswerk in de Brusselse gevangenissen: een puzzel met veel stukjes

Travail social dans les prisons bruxelloises : un puzzle aux nombreuses pièces
Welfare work in the Brussels prisons: a puzzle with many pieces

Liesbeth Naessens



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/brussels/2085>
DOI : 10.4000/brussels.2085
ISSN : 2031-0293

Éditeur

Université Saint-Louis Bruxelles

Référence électronique

Liesbeth Naessens, « Justitieel welzijnswerk in de Brusselse gevangenissen: een puzzel met veel stukjes », *Brussels Studies* [Online], Algemene collectie, nr 130, Online op 10 décembre 2018, geraadpleegd op 20 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/brussels/2085> ; DOI : 10.4000/brussels.2085

Ce document a été généré automatiquement le 20 avril 2019.



Licence CC BY

Justitieel welzijnswerk in de Brusselse gevangenissen: een puzzel met veel stukjes

Travail social dans les prisons bruxelloises : un puzzle aux nombreuses pièces

Welfare work in the Brussels prisons: a puzzle with many pieces

Liesbeth Naessens

Introductie

- 1 Gedetineerden kampen naast de justitiële problemen vaak nog met heel wat andere sociale problemen zoals verslaving, schulden, psychische problemen... Dit maakt dat de welzijnsnoden van gedetineerden complex en moeilijk te beantwoorden zijn. Door hulp- en dienstverlening aan te bieden, aan gedetineerden en hun naasten, proberen verschillende organisaties een antwoord te formuleren op die noden. Deze hulp- en dienstverlening strekt zich uit over verschillende domeinen zoals onderwijs, cultuur, tewerkstelling, sport, gezondheid, welzijn,... De diensten voor justitieel welzijnswerk vervullen hierbij een belangrijke rol. Deze bijdrage focust op het Brusselse justitieel welzijnswerk dat, in vergelijking met Vlaanderen en Wallonië, een specifieke eigenheid heeft omwille van de Brusselse context. Het Brusselse justitieel welzijnswerk kenmerkt zich immers als een institutioneel en organisatorisch kluwen.
- 2 Van september 2015 tot september 2017 liep het praktijkgericht onderzoek “JWW BXL: een sterk netwerk”. Het onderzoek analyseert hoe de samenwerking tussen de verschillende organisaties verloopt op casusniveau. De onderzoeksvragen die gesteld werden waren: In welke mate werkt men samen?; Wat zijn de moeilijkheden en sterktes die men ervaart in het samenwerken?; Hoe kan het netwerk tegemoet komen aan die moeilijkheden? Dit project werd gerealiseerd via de middelen voor Praktijkgericht Wetenschappelijk Onderzoek (PWO) van de Odisee hogeschool, ter beschikking gesteld door de Vlaamse Overheid.

- 3 We starten deze bijdrage met het justitieel welzijnswerk te belichten binnen de complexiteit van Brussel. Vervolgens staan we stil bij de sector als netwerk. Ten slotte belichten we de resultaten van het onderzoek.

1. Justitieel welzijnswerk in Brussel

- 4 Een groot deel van de werkzaamheden van de Brusselse diensten voor justitieel welzijnswerk situeert zich in de Brusselse gevangenissen. Eind 2016 werd beslist om de verschillende Brusselse gevangenissen (Vorst-Berkendael en Sint-Gillis) te laten fusioneren tot één Brusselse gevangenis. In de praktijk is deze fusie reeds zichtbaar, onder meer door de aanstelling van één eerstaanwezende directeur voor de Brusselse gevangenis [Commissie van Toezicht Sint Gillis, 2016]. De huidige gevangenissen zijn meer dan honderd jaar oud. Hierdoor heeft de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden een rijke geschiedenis in Brussel. Ten gevolge van de grote groep (ex)gedetineerden zijn er, vanuit het vrijwilligerswerk, verschillende diensten ontstaan in Brussel die voorzien in hulp- en dienstverlening aan deze doelgroep [Floré *et al.*, 2006]. Tot voor 1980 was justitie bevoegd voor het sociaal werk ten aanzien van gedetineerden. Met de staatshervormingen van 1980 en 1988 werden de zogenaamde persoonsgebonden aangelegenheden overgedragen naar de gemeenschappen. Hierdoor kregen zij de mogelijkheid om een aanbod te ontwikkelen ten aanzien van voorlopig gehechten, (ex)gedetineerden en hun naastbestaanden los van een interventie vanuit justitie. Justitie bleef verantwoordelijk voor de strafuitvoering zelf. Dit resulteerde in enerzijds sociaal werk dat voorzien wordt door de federale overheidsdienst (FOD) Justitie, met name door de psychosociale diensten (PSD) in de gevangenis. De PSD is een multidisciplinair team binnen de gevangenis dat advies geeft bij de uitvoering van de verschillende vrijheidsberovende straffen. Tevens begeleidt de PSD de gedetineerden bij de voorbereiding van hun reclassering. Daarnaast is er de hulp- en dienstverlening die voorzien wordt door de gemeenschappen. De diensten voor justitieel welzijnswerk of *les services d'aide sociale aux justiciables* bieden binnen dit kader eerstelijns welzijnswerk, ten aanzien van (ex) gedetineerden en hun naastbestaanden. De diensten werken los van de justitiële interventies wat impliceert dat vertrouwelijkheid, vrijwilligheid en beroepsgeheim belangrijke uitgangspunten zijn.
- 5 Voor het justitieel welzijnswerk in Brussel betekende de bevoegdheidsoverheveling dat er een complexe institutionele tekening werd gemaakt. Zowel de Franse Gemeenschap, de Vlaamse Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie werden immers bevoegd voor hulp- en dienstverlening aan deze doelgroep. De verschillende overheden ontwikkelden los van elkaar een forensisch welzijnsbeleid. Momenteel zijn, binnen de Brusselse gevangenissen, zes generalistische diensten voor justitieel welzijnswerk actief. Deze zes generalistische diensten worden door verschillende regelgevingen omkaderd maar hun aanbod ten aanzien van de doelgroep komt in grote lijnen overeen. Ze bieden algemene hulpverlening aan personen (en hun naasten) die met justitie in aanraking kwamen of dreigen te komen, werken onafhankelijk van de FOD Justitie en delen hetzelfde werkterrein. Hun aanbod bestaat uit enerzijds het bieden van individuele hulpverlening en anderzijds het organiseren van activiteiten voor gedetineerden. Voor de Franse Gemeenschap is dit de *Service Laïque d'Aide aux Justiciables et aux Victimes* (Slaj-v); voor de Vlaamse Gemeenschap is dit de dienst *Justitieel Welzijnswerk Brussel*, ondergebracht bij het Centrum Algemeen Welzijnswerk. De Gemeenschappelijke

Gemeenschapscommissie (GGC) erkent vier generalistische diensten: APO; de Dienst voor Sociale Re-integratie (DSR)/*Service de Réinsertion Sociale* (SRS); de Stichting voor Morele Bijstand aan Gevangenen (SMBG)/*Fondation pour l'Assistance Morale aux Détenus* (FMAD) en ten slotte de dienst Werk voor Sociale Wederaanpassing/*Office de Réadaptation Sociale* (ORS)¹. Naast deze generalistische diensten subsidiëren de verschillende gemeenschappen ook meer specialistische organisaties die een aanbod doen in de gevangenis. Deze specialistische diensten richten zich op één specifieke problematiek zoals verslaving, geestelijke gezondheid, vreemdelingenrecht, ouder-kindrelatie, opleiding...

- 6 Om vanuit de eigen gemeenschap vlot te kunnen samenwerken met Justitie, sloten de gemeenschappen elk afzonderlijk samenwerkingsakkoorden met Justitie. De Vlaamse en de Franse gemeenschap deden dit in 1994 en beiden herhaalden dit in 2014, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie in 1999. Met die samenwerkingsakkoorden wordt de rol van de gemeenschappen erkend in de gevangenissen. Op bovenlokaal vlak heeft elke gemeenschap een coördinatiefunctie gecreëerd: de gemeenschapscoördinator (GGC), de *Délégué direction du partenariat* (Franse Gemeenschap) en de beleidscoördinator (Vlaamse Gemeenschap) ondersteunen en coördineren de diensten die vanuit hun gemeenschap werken. Ondanks het feit dat deze coördinatoren binnen verschillende kaders werken en afwijkende opdrachten hebben, vinden ze elkaar op het terrein om tot verdere samenwerking en afstemming te komen over de verschillende gemeenschappen heen.

2. Een netwerk in Brussel: waarom?

- 7 De institutionele context waarbij elke gemeenschap een ander kader hanteert en met andere diensten binnenkomt in de Brusselse gevangenissen impliceert een versnippering van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden in Brussel. Dergelijke situatie zorgt voor heel wat onduidelijkheid zowel voor de eigen medewerkers, voor de doelgroep als voor de actoren van justitie (gevangenisdirectie, PSD...). Omwille van deze versnippering is coördinatie, samenwerking en een gedeelde visie binnen de Brusselse diensten voor justitieel welzijnswerk noodzakelijk [Pieraerts en Martin, 2002; Floré *et al.*, 2006; Claes en Van Parys, 2013].
- 8 Netwerken worden gezien als een antwoord op de versnippering en fragmentatie van welzijnsdiensten [Allen, 2003; Walter en Petr, 2000]. Een eerste reden om een netwerk te vormen binnen het Brusselse justitieel welzijnswerk is institutioneel complexe toestand en het kluwen aan betrokken organisaties. In het ministerieel besluit van 27 maart 2006 werd beslist tot de oprichting van het overlegcomité voor justitieel welzijnswerk. Hiermee kwam het Verenigd College tegemoet aan de nood tot samenwerking en afstemming. De opdrachten van het overlegcomité zijn: de organisatie van een permanent overleg tussen alle betrokkenen; het ondersteunen en bevorderen van samenwerking en coördinatie op uitvoerend vlak; het geven van advies aan de bevoegde overheden over het gevoerde en te voeren beleid inzake justitieel welzijnswerk op het grondgebied Brussel-Hoofdstad [M.B. 4 juni 2013, art. 2]. De plicht tot afstemming en samenwerking tussen de betrokken partijen is dus wettelijk verankerd. Het overlegcomité komt om de zes weken samen en is samengesteld uit een vertegenwoordiger per bevoegde minister, een vertegenwoordiger per bevoegde administratie, een vertegenwoordiger per dienst, een coördinator per gemeenschap en

een coördinator van de specialistische externe diensten. De directie van de gevangenis wordt om de twee vergaderingen uitgenodigd.

- 9 Ten tweede is het samenwerken in een netwerk, binnen deze context, zinvol omwille van de eigenheid van de doelgroep. Zoals hoger reeds aangehaald hebben gedetineerden vaak al voor ze in de gevangenis belanden tal van problemen [Roberts en Brownell, 1999; Green, Thorpe en Traupman, 2005; Sheenan, 2012]. De justitiële problemen en detentie komen er als het ware bovenop en versterken bovendien de reeds bestaande problemen. Dit betekent dat gevangenissen mensen huisvesten met niet louter justitiële problemen maar tevens met gedrags-, relationele en psychiatrische problemen, velen kampen met schulden, met verslaving,... Dit impliceert dat er op vele terreinen moet gewerkt worden om aan de noden van de gedetineerden tegemoet te komen. Het plaatst de betrokken diensten voor een enorme uitdaging. Het is dan ook onmogelijk voor één dienst om een antwoord te bieden op alle vragen van de doelgroep. Netwerken worden gedefinieerd als organen die een meerwaarde realiseren die niet kan bereikt worden door de afzonderlijke diensten alleen [Provan en Milward, 1995]. Om tot een kwalitatieve hulpverlening te komen, is samenwerken met andere diensten in een netwerk een must.
- 10 De zes diensten voor justitieel welzijnswerk bieden voornamelijk algemene hulpverlening aan. Hierbij zetten ze in op een brede benadering van de situatie van de gedetineerde en zijn directe sociale omgeving. Vanuit die benadering profileren ze zich ook als generalistische diensten voor justitieel welzijnswerk. Zij werken samen met meer specialistische diensten om zo tegemoet te komen aan de verschillende noden van de doelgroep, bijvoorbeeld bij een verslavingsproblematiek. Het samenwerken tussen generalistische en specialistische diensten biedt een meerwaarde voor kwetsbare doelgroepen zoals gedetineerden [Maschi, 2009; Ellem *et al.*, 2012; Raeymaeckers, 2016]. De gespecialiseerde diensten richten zich op één specifiek probleem of doelgroep terwijl generalistisch sociaal werk aan de slag gaat met verschillende doelgroepen of problemen op verschillende levensgebieden [Blom, 2004; Perlinski *et al.*, 2013; Raeymaeckers, 2016]. Met het oog op een vlotte re-integratie van de gedetineerde in de samenleving, werken de diensten voor justitieel welzijnswerk dus samen met tal van organisaties binnen en buiten de gevangenis muren.

3. Methodologie

- 11 Netwerken kunnen geanalyseerd worden vanuit verschillende perspectieven. Wij focussen op het perspectief van de sociaal werker binnen het netwerk. Sociaal werkers zijn immers de actoren die concreet vorm geven aan de samenwerking in de praktijk. Zij ervaren hoe de institutionele en organisatorische context hun werk beïnvloedt. Voor dit onderzoek focussen we op generalistische sociaal werk diensten. We kiezen voor de invalshoek van de generalistische diensten omdat deze vanuit hun opdracht een centrale rol opnemen in de hulp- en dienstverlening ten aanzien van de doelgroep. Zij moeten immers enerzijds voorzien in een algemeen aanbod van hulp- en dienstverlening en anderzijds verbindingen leggen met andere en meer gespecialiseerde diensten. Omdat we de rol van de institutionele kaders en structuren niet kunnen negeren, interviewden we tevens de coördinatoren van de generalistische diensten en de beleidscoördinatoren van de verschillende gemeenschappen.
- 12 De dataverzameling gebeurde gefaseerd: eerst werden twee focusgroepen met sociaal werkers uit de verschillende generalistische diensten van het Brussels justitieel

welzijnswerk georganiseerd (n=10). Deze focusgroepen zorgden er enerzijds voor dat we de literatuurstudie konden afstemmen op de specifieke Brusselse context van dit onderzoek. Anderzijds gaven de focusgroepen input voor de concrete vragenlijst voor de diept-interviews. Dergelijk gefaseerde manier van werken laat toe om bij de volgende fase van dataverzameling gericht te interviewen [Mortelmans, 2011]. Voor de diepte-interviews werden zowel sociaal werkers als de coördinatoren van de generalistische diensten geïnterviewd. Tenslotte werden ook de beleidscoördinatoren van de verschillende gemeenschappen geïnterviewd, wat resulteerde in een totaal van 22 diepte-interviews.

- 13 Om de kwalitatieve interviews in goede banen te leiden, hanteerden we een semigestructureerde vragenlijst. De vragenlijst bestond uit vragen betreffende de geïnterviewde en de organisatie (anciënniteit, taak, het aanbod en de geschiedenis van de organisatie). Vervolgens vroegen we de respondenten naar hun samenwerking op verschillende niveaus: ten eerste tussen de generalistische diensten onderling, vervolgens met meer specialistische diensten die een aanbod doen in de gevangenis en met organisaties buiten de gevangenis. Daarnaast werden de overlegstructuur en de verwachtingen bevraagd. Alle interviews werden opgenomen en letterlijk getranscribeerd. In de fase van de codering werd gebruik gemaakt van een computerprogramma voor kwalitatief onderzoek (Nvivo 11). De labels werden geordend op basis van hun inhoud. Daarna werden er kernlabels en sublabels gevormd en gedefinieerd [Baarda et al., 2013]. Dit labelschema werd ontwikkeld op basis van de vragenlijst en kreeg verder vorm door patronen in de antwoorden van de respondenten.
- 14 Voorafgaandelijk aan het interview kreeg elke respondent afdoende informatie over het onderzoek en werd een informed consent ondertekend. De focusgroepen vonden plaats in januari 2016, de interviews in de periode van maart tot juni 2016. In een laatste fase werden de bevindingen uit het onderzoek, via een members check meeting, afgetoetst bij de respondenten (n=6). In dit artikel wordt gebruik gemaakt van citaten, deze dienen ter illustratie of om de hoofdlijnen uit gesprekken kracht bij te zetten.

4. Resultaten

4.1. Samenwerken

- 15 Uit eerder onderzoek blijkt dat de verschillende diensten elkaars aanbod in het verleden nog te weinig kenden [Floré en Snacken, 2007]. Momenteel is dit, zeker tussen de generalistische diensten, veel minder aan de orde. Er zijn onderling veel informele contacten, men kent elkaar en *good practices* worden uitgewisseld. Het netwerk heeft de afgelopen jaren inspanningen gedaan om de onderlinge relaties te verbeteren. Men organiseert bijvoorbeeld geregeld informele activiteiten voor de professionelen, wat de uitwisseling en de onderlinge relaties ten goede komt. Op dit vlak is er reeds een grote weg afgelegd, maar doordat de sector met een enorm personeelsverloop kampt, zijn blijvende inspanningen nodig.
- 16 De generalistische diensten werken vooral op organisatorisch vlak samen om bijvoorbeeld activiteiten te organiseren voor de doelgroep of ze komen samen in werkgroepen omtrent een bepaald thema. Een sociaal werker stelt het als volgt “samenwerken is een gewoonte geworden binnen de generalistische diensten, we vinden elkaar gemakkelijk om samen iets uit te werken”. Op casusniveau werken de

generalistische diensten onderling weinig samen, dit omwille van het gelijkaardige aanbod dat deze diensten aanbieden. Om de beschikbare middelen en personeel zo optimaal mogelijk in te zetten, probeert men te vermijden dat twee generalistische diensten met dezelfde vraag van één cliënt aan de slag gaan. Ondanks de samenwerkingsafspraken die men hierover maakte, blijken er nog geregeld zogenaamde *doublons* te zijn. De betrokken sociaal werkers lossen dit onderling constructief op. Men spreekt de andere hulpverlener aan en men bekijkt samen wie het meest aangewezen is om de cliënt verder op te volgen. Desalniettemin is blijvende aandacht nodig vanuit het netwerk om dubbel werk te vermijden.

- 17 De generalisten werken op casusniveau echter wel veel samen met andere meer gespecialiseerde organisaties zowel binnen als buiten de gevangenismuren. Het kennen van elkaar wordt algemeen aangehaald als een belangrijk iets om samen te kunnen werken. Daarbij geeft men aan dat samenwerken nog vaak een zaak is van informele contacten: “Eigenlijk ga je vaak je eigen kleine netwerk gaan creëren met mensen waar je al mee gewerkt hebt”. Men valt gemakkelijk terug op organisaties of sociaal werkers waarmee men in het verleden reeds op een constructieve manier heeft samengewerkt en waar men vertrouwen in heeft. Tevens geeft men aan dat een belangrijke opdracht is om cliënten te ondersteunen bij de contactname met een andere organisatie. Een cliënt louter doorsturen naar een dienst werkt vaak niet bij deze doelgroep. De diensten zijn immers vaak overbevraagd, vragen komen niet bij de juiste dienst terecht of cliënten haken af bij een tegenslag. Om die redenen is het van belang om de doorverwijzing verder op te volgen, zowel met contacten binnen als buiten de gevangenis. Cliënten blijven ondersteunen en motiveren blijkt daarbij belangrijk. Desalniettemin geven sociaal werkers aan dat deze opvolging omwille van de hoge werkdruk onmogelijk is, terwijl dit idealiter voor elke cliënt gebeurt. De generalistische sociaal werkers zijn door het groot aantal aanvragen niet in de mogelijkheid om al hun cliënten voldoende op te volgen en het overzicht te bewaren. Dit is nochtans net een meerwaarde van een generalistische sociaal werker.

4.2. Drempels in de hulpverlening

- 18 De samenwerking met de specialistische diensten die een aanbod hebben in de gevangenis loopt vrij vlot. Als er zich al moeilijkheden voordoen, dan heeft dit te maken met een beperkt aanbod, een groot personeelsverloop of een beperkte (telefonische) bereikbaarheid.
- 19 Sociaal werkers geven aan dat er bij diensten buiten de gevangenis nog heel wat drempels zijn voor het werken met gedetineerden. Ten eerste blijken er nog steeds vooroordelen ten aanzien van de doelgroep te zijn. De term gedetineerde of gevangenis sluit nog steeds heel wat deuren: “Laat ik het zo zeggen, ons publiek is niet meteen het meest geliefde publiek”. Sociaal werkers ervaren dat de persoon van de gedetineerde nog vaak wordt verengd tot de gepleegde feiten. Daarbij is de tussenkomst van de sociaal werker nodig om dit perspectief te verruimen tot een persoon met bepaalde welzijnsnoden. Tevens zijn organisaties niet steeds bereid om met deze doelgroep aan de slag te gaan, aangezien het, na vrijstelling, vaak gaat om opgelegde voorwaarden. Diensten gaan er dan vaak van uit dat gedetineerden vooral extrinsiek gemotiveerd zijn voor een begeleiding of vorming, wat voor een aantal organisaties een afknapper is.

- 20 Ten tweede worden de sociaal werkers en hun cliënten vaak geconfronteerd met organisatorische drempels. De toeleidingsprocedures zijn niet steeds op maat van gedetineerden en de gevangenis. Cliënten moeten zich bijvoorbeeld op een welbepaald moment aanmelden; het aanbod is regio gebonden waardoor mensen uit een andere regio niet in aanmerking komen; documenten moeten vooraf verzameld worden, wat niet evident is voor gedetineerden; er zijn wachtlijsten; diensten zijn beperkt bereikbaar,... De sociaal werkers hebben op dit vlak een belangrijke opdracht om de bestaande procedures en werkwijze van organisaties aan te passen aan de mogelijkheden van de gedetineerde cliënt. Indien een dienst uit een andere regio bijvoorbeeld niet bereid is om naar de Brusselse gevangenis te komen voor een intake, probeert men het intakegesprek telefonisch te doen of vraagt men een gelijkaardige Brusselse dienst de intake te doen.
- 21 Vooroordelen en organisatorische drempels zijn niet het enige probleem, het is volgens de respondenten zeker ook een verhaal van een structureel tekort aan middelen, wat drempels veroorzaakt. Respondenten geven aan dat veel organisaties te kampen hebben met beperkte middelen waardoor ze niet in de mogelijkheid zijn om naar de gevangenis te komen of een aanbod te voorzien voor deze doelgroep. Het al dan niet ontwikkelen van een aanbod ten aanzien van (ex)gedetineerden, blijft, in het Brusselse nog te vaak afhankelijk van de goodwill van organisaties.
- 22 Bovendien versterken de bestaande drempels elkaar. "Ja door het beperkte aanbod denk ik dat ze waarschijnlijk graag op veilig spelen. Dan is iemand die uit de gevangenis komt niet altijd een veilige keuze om die ene plaats in te vullen". Ten gevolge van deze dynamieken nemen de sociaal werkers vaak de rol op van belangenbehartiger ten aanzien van hun cliënt. Men probeert verandering te bewerkstelligen bij andere organisaties om drempels te verlagen voor hun cliënten. Hierbij poogt men andere organisaties te overtuigen om hun aanbod aan te passen aan de concrete nood van de cliënt; men wijst hen op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid ten aanzien van deze doelgroep. "Soms zeg ik echt: luister gewoon even voordat je zegt we kunnen niets doen voor mensen in de gevangenis". Als belangenbehartiger ijvert de sociaal werker bij de andere organisatie om alsnog een antwoord te formuleren op de hulpvraag van de cliënt. Op dit vlak worden er vanuit het netwerk geregeld acties ondernomen. Men nodigt bijvoorbeeld organisaties uit in de gevangenis, in de hoop dat men de doelgroep en hun noden daardoor beter leert kennen zodat de bestaande drempels verkleinen voor de volledige populatie van Brusselse gedetineerden.

4.3. Werkomstandigheden in de gevangenis

- 23 Doorheen de interviews kwamen de werkomstandigheden in de gevangenis veelvuldig aan bod als een belemmerende factor in de samenwerking. Het eigen aanbod impassen in de gevangeniscontext blijkt niet evident. Men geeft aan dat het werk vaak tijdrovend en inefficiënt is omdat men bijvoorbeeld vaak geen toegang heeft tot een gesprekslokaal, telefoon of PC. "Het zou toch veel efficiënter kunnen. Ik moet hier (in de gevangenis) binnenkomen, eerst de gedetineerde zien en dan al het werk op mijn bureau doen. Ik kan het werk dus niet meteen met de gedetineerde doen, ik moet het erna doen en dan moet ik nog eens terug en zeggen van ik heb dit, dit en dit gedaan".
- 24 Tevens wordt zowel het individuele- als het groepsaanbod geregeld getroffen door zaken waar de externe hulp- en dienstverlening buiten staan. De activiteiten van de diensten worden bijvoorbeeld, ten gevolge van vakbondsacties van het bewakend personeel, vaak

geannuleerd of de sociaal werkers worden de toegang tot de gevangenis ontzegd. Een tekenend voorbeeld hierbij is dat er in de periode van juni 2015 tot januari 2017 geen enkele groepsactiviteit (cursussen e.d.) konden worden georganiseerd in de gevangenis van Sint-Gillis. Dit ondanks het recht van de gedetineerde op hulp- en dienstverlening en de samenwerkingsakkoorden om hulp- en dienstverlening aan te bieden in de gevangenissen.

- 25 Vervolgens geeft men aan dat men niet geconsulteerd wordt, bij veranderingen in de gevangenis die een onmiddellijke impact hebben op het werk van de hulpverleners. Het gevoel dat men het eigen aanbod voortdurend moet aanpassen aan de gevangenis in plaats van het verder te kunnen ontwikkelen leeft sterk bij de respondenten. De huidige rationaliseringsoefening “Anders werken” is hier een voorbeeld van. De federale overheid besliste om in de periode tussen 2015 en 2019 10 % te besparen op personeelsmiddelen. Hiervoor werd in de verschillende gevangenissen het rationaliseringsproject “Anders werken” opgestart. De impact hiervan is bijzonder groot op de hulp- en dienstverlening. De momenten waarop activiteiten kunnen georganiseerd worden zijn schaarser geworden [Paterson, 2017].
- 26 Bovenstaande maakt dat het voorzien van welzijnswerk in de Brusselse gevangenissen erg moeilijk is. De mate waarin en de manier waarop men zijn opdracht kan uitvoeren en kan samenwerken met andere diensten blijft door deze specifieke werkomstandigheden erg onvoorspelbaar. Hierdoor blijft het realiseren van de sociale rechten van gedetineerden erg precair binnen de Brusselse gevangenissen. Het legt tevens bijkomende druk op het netwerk omdat praktijkwerkers ook op dat vlak verwachtingen koesteren ten aanzien van het netwerk.

4.4. De verwachtingen ten aanzien van het netwerk

- 27 Aangezien het overlegcomité voor justitieel welzijnswerk een centraal orgaan is binnen dit netwerk belichten we de verwachtingen ten aanzien van het overlegcomité. Zoals hoger toegelicht is de opdracht van het overlegcomité voor justitieel welzijnswerk drievoudig: ten eerste het organiseren van overleg, ten tweede afstemming op uitvoerend vlak en ten slotte advies geven ten aanzien van de bevoegde overheden [M.B. 4 juni 2013].
- 28 Uit de analyse blijkt dat de sociaal werkers het overlegcomité kennen en het positief vinden dat het bestaat. Het is volgens hen de enige plek waar alle betrokkenen samen komen en men geeft aan dat samenwerken nodig is. Men ziet dit overlegcomité tevens als een orgaan om een stem te hebben in het debat. Daarnaast verwacht men dat het overlegcomité een verdere optimalisatie van de concrete werkpraktijk faciliteert. De generalisten geven bijvoorbeeld aan nood te hebben aan informatie. Het feit dat men een generalistische aanpak hanteert, betekent immers dat men over een brede kennis moet beschikken. Men moet op de hoogte zijn van veranderingen in wetgeving, in het aanbod van andere diensten, in procedures, veranderingen intern in de gevangenis,.... Men ontdekt relevante informatie vaak eerder sporadisch, een meer gestructureerde informatiestroom zou een meerwaarde zijn. Hiervoor kijkt men naar het overlegcomité als overkoepelend orgaan van de verschillende diensten.
- 29 Wat betreft de afstemming en organisatie van het aanbod van de generalistische diensten, verwachten de sociaal werkers dat dit, analoog met de goede informele contacten onderling, vlot gaat. Een aantal sociaal werkers droomt luidop van één grote dienst voor justitieel welzijnswerk, of één huis waar alle diensten in zitten. “Eén dienst

zou het toch veel gemakkelijker maken, dan heb je al dat overleg niet meer nodig, de communicatie zou gemakkelijker zijn, er zou minder tijdsverlies zijn,...". Het zou volgens hen de samenwerking tussen de generalistische diensten bevorderen. Reeds in de studie van 2007 was het een aanbeveling om de GGC diensten te laten versmelten en te ontschotten om zo tot een meer coherent geheel te komen [Floré en Snacken, 2007]. Er is echter wel al een structuur gecreëerd met onder andere thematische werkgroepen waar men elkaar ontmoet en ideeën verder vorm geeft. Een sociaal werker stelt het als volgt: "Die werkgroepen waren er destijds niet, toen was iedereen een beetje op zijn eigen terrein bezig en werd er, als er al een activiteit was, gevraagd 'heb je deelnemers, gelieve die door te geven'. Maar nu zitten we, proberen we alleszins om alle diensten en de PSD en de directie onmiddellijk te betrekken in die groepen, omdat dat gemakkelijker is en we willen een 'gedragen ding'". Wanneer men iets wil organiseren of ondernemen, heeft men mede door die structuur de reflex gecreëerd om ook de andere actoren te betrekken.

- 30 Toch is de samenwerking fragiel. Herdenken van praktische samenwerkingsafspraken vraagt veel debat en tijd. Sociaal werkers willen bij praktische problemen vooral dat er snel een oplossing en duidelijkheid komt, ze zijn hierin vrij pragmatisch en vinden het moeilijk te begrijpen waarom oplossingen lang uitblijven. Coördinatoren geven ook aan dat het moeilijk tot overeenstemming komen een pijnpunt is. Dit is opmerkelijk gezien het feit dat zij deel uitmaken van het overlegcomité. Als verklaring voor dit pijnpunt verwijzen de coördinatoren naar het institutioneel kader in Brussel. Het blijkt vaak moeilijk om vanuit de verschillende kaders tot consensus te komen.
- 31 Tevens verwacht men dat de diensten vanuit het netwerk een sterkere stem hebben ten aanzien van het beleid in de Brusselse gevangenissen. Hoger kwam reeds aan bod dat het eigen aanbod inpassen in de gevangeniscontext niet evident is omwille van de werkomstandigheden. Tevens zijn de leefomstandigheden in de gevangenissen nog steeds erg slecht. "De gevangenis van Vorst is zodanig onmenselijk, dat is totaal ondenkbaar voor de bevolking en ik vind dat het overlegcomité een meer strijdvaardige kant moeten hebben in wat de straf zou moeten zijn en de manier waarop ze vandaag wordt uitgevoerd en de negatieve resultaten ervan". In dit citaat wordt er gealludeerd op acties en beleidsaanbevelingen die er vanuit het netwerk moeten komen. De sector voelt zich vooral machteloos, een gevoel dat zowel sociaal werkers alsook de coördinatoren delen.
- 32 De derde opdracht van het overlegcomité slaat op de beleidsaanbevelingen aan de bevoegde overheden. Vanuit het werkveld worden problemen gesignaleerd, onder meer via het overlegcomité, enerzijds aan de eigen overheid en anderzijds aan justitie. De aanbevelingen hebben vaak betrekking op concrete en praktische zaken op het lokale niveau, waar men een concreet antwoord op verwacht. Het gaat dan bijvoorbeeld over het beschikken over een lokaal, de wachttijden voor men een cliënt in de gevangenis kan zien e.d. Heel wat praktische problemen zijn echter ook een veruitwendiging van meer structurele problemen. Bijvoorbeeld in de relatie tussen justitie en de gemeenschappen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de gevolgen voor de diensten van de gemeenschappen bij vakbondsacties. De hulp- en dienstverlening is immers afhankelijk van de actoren van justitie om zijn opdracht te kunnen uitvoeren. Structurele problemen duiken echter ook op tussen de verschillende gemeenschappen. De afstemming van het aanbod van de generalistische diensten is niet steeds evident. Bijvoorbeeld een aanpassing in de manier van werken bij het onthalen van gedetineerden, het ondernemen van concrete acties e.d. vragen erg veel debat en tijd door de vele betrokken partijen. Zowel de sociaal werkers, maar zeker ook de coördinatoren zijn zich bewust van de onderliggende structurele

problemen. Zij zien het formuleren van advies ten aanzien van de bevoegde overheden als erg belangrijk, maar ze zijn teleurgesteld in de mate waarin er aan de verzuchtingen van de praktijk antwoord gegeven wordt.

Conclusie

- 33 Het welzijnswerk in de Brusselse gevangenissen kent een complexe structuur en wordt geconfronteerd met moeilijkheden op verschillende niveaus. Wat de Brusselse context bijzonder maakt is het samenkomen van de bevoegdheden van de verschillende gemeenschappen in de Brusselse gevangenissen. De doelgroep bevindt zich in de gevangenis, kenmerkt zich door een veelheid van problemen en is niet terug te brengen is tot een taalgroep. De institutionele logica waarbij elke gemeenschap een eigen aanbod ontwikkelt ten aanzien van zijn eigen doelgroep is daarom niet evident in de praktijk. Dit maakt afstemming en samenwerking onontbeerlijk in het Brusselse justitieel welzijnswerk.
- 34 Ondanks die institutionele en organisatorische complexiteit werd er de afgelopen jaren al heel wat vooruitgang geboekt in de samenwerking tussen de verschillende diensten. De vorming van het netwerk voor Brusselse diensten justitieel welzijnswerk en het bijhorende overlegcomité zijn hier een voorbeelden van. Tevens biedt het *Strategisch Plan Hulp- en dienstverlening aan Justitiabelen intra-muros in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest* een basis om op verder te gaan. De sector heeft internsief meegewerkt aan de realisatie van dit document, dat in 2014 werd gefinaliseerd. Toch zijn er in de werking van het netwerk nog veel verbeterpunten. Het netwerk werkt traag en heeft weinig slagkracht. De sociaal werkers verwachten concrete ondersteuning van hun praktijk aan de hand van informatie en acties. De overlegstructuren worden momenteel nog erg vaak gehanteerd om informatie uit te wisselen en als meldpunt bij incidenten. Problemen worden via het Overlegcomité gesignaleerd aan de eigen overheid en aan de actoren van justitie. Het moet gezegd dat de afgelopen twee jaar de situatie in de Brusselse gevangenissen erg moeilijk was waardoor men dreigde in de fase van het signaleren te blijven vastzitten. Het lijkt een valkuil te zijn om de bestaande overlegstructuur vooral te gaan hanteren als een doorgeefluik van probleemsituaties, waar men een antwoord op verwacht. Het is echter ook een uniek platform om tot gezamenlijke acties te komen en aan verdere visie ontwikkeling te doen vanuit alle actoren.
- 35 Toch blijft de institutionele en organisatorische context een remmende factor op de verdere doorgroei van deze sector. De betrokken overheden dienen dan ook structurele maatregelen te nemen. De sector vereenvoudigen bijvoorbeeld op het niveau van de GGC. Dergelijke evolutie zou de huidige overlegstructuur met de vele organisaties en bijhorende coördinatoren al aanzienlijk vereenvoudigen. Daarnaast moet men ook structurele samenwerkingsakkoorden met andere beleidsdomeinen uitbouwen om zo de re-integratie van gedetineerden te faciliteren. Tevens kan het sluiten van één samenwerkingsakkoord met justitie over de verschillende gemeenschappen een grote stap vooruit betekenen. Dit laatste punt was overigens al een aanbeveling in 2007 [Floré en Snacken, 2007], maar werd tot op heden nog niet gerealiseerd.
- 36 Verder blijft de gevangenis als werkomgeving een moeilijke context. Voor het realiseren van de hulp- en dienstverlening ten aanzien van gedetineerden zijn de gemeenschappen bevoegd. Dit betekent dat de actoren van justitie de diensten van de gemeenschappen moeten garanderen om hun aanbod maximaal te kunnen ontwikkelen binnen de

gevangenissen. Al te vaak zijn de gemeenschappen in Brussel niet in de mogelijkheid om in hun aanbod te voorzien omwille van infrastructurele of organisatorische gebreken of omwille van de onmogelijkheid om de gevangenis te betreden om cliënten te zien. Het effectueren van sociale rechten van gedetineerden moet gezien worden als een gedeelde verantwoordelijkheid van zowel de actoren van justitie als de actoren van de gemeenschappen. Pas dan kan men ten volle komen tot kwalitatieve hulp- en dienstverlening die recht doet aan de noden van de betrokken gedetineerden.

BIBLIOGRAPHIE

ALLEN, C., 2003. Desperately seeking fusion: on 'joined-up thinking', 'holistic practice' and the new economy of welfare professional power. In: *The British journal of sociology*. Juni 2003. Vol. 54, nr. 2, pp. 287-306.

BAARDA, B., BAKKER, E., FISHER, T., JULSING, M., PETERS, V. en VELDEN VAN DER, T., 2013. *Basisboek kwalitatief onderzoek*. Noordhoff.

BLOM, B., 2004. Specialization in Social Work Practice. Effects on Interventions in the Personal Social Services. In: *Journal of Social Work*. 1 april 2004. Vol. 4, nr. 1, pp. 25-46.

CLAES, B., VAN PARYS, K., 2013. De weg van meer samen. Hulp aan gedetineerden in Brussel. In: *Panopticon*. September-October 2013. Vol. 34, nr. 5, pp. 417-419.

COMMISSIE VAN TOEZICHT SINT-GILLIS, 2016. Jaarverslag Commissie van toezicht gevangenis Sint-Gillis.

ELLEM, K., WILSON, J., CHUI, W.H., 2012. Effective Responses to Offenders with Intellectual Disabilities: Generalist and Specialist Services Working Together. In: *Australian Social Work*. September 2012. Vol. 65, nr. 3, pp. 398-412

FLORE, V., SNACKEN, S., 2007. *Studie m.b.t. het Justitieel Welzijnswerk in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest*. Brussel.

GREEN, G., THORPE, J., en TRAUPMANN, M., 2005. The sprawling thicket: Knowledge and specialisation in forensic social work. In: *Australian Social Work*. Juni 2005. Vol. 58, nr. 2, pp. 142-153.

MASCHI, T., 2009. *Forensic Social Work: Psychosocial and Legal Issues in Diverse Practice Settings*. Springer.

MINISTERIEEL BESLUIT van 4 juni 2013 houdende de oprichting van een Overlegcomité Justitieel Welzijnswerk, B.S. [online]. 18 juni 2013. Bijgewerkt op 14 november 2018. [Geraadpleegd op 14 november 2018]. Beschikbaar op: http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&cn=2013060403&table_name=wet.

MORTELMANS, D., 2011. *Kwalitatieve analyse met Nvivo*. Leuven: Acco. Publishing Company.

PATTERSON, N., 2017. Besparen heeft ook een kost, In: *Fatik*. Januari-februari-maart 2017. Vol. 34, nr. 153, p. 3.

PERLINSKI, M., BLOM, B., MOREN, S., en LUNDGREN, M., 2010. The dialectics between specialization and integration: Politicians' and managers' views on forms of organization in the Swedish Social Services. In: *Administration in Social Work*. 2011. Vol. 35, nr. 1, pp. 60-87.

PIERAERTS, M., MARTIN, D., 2002. Een verkenning van het forensisch werkveld in Brussel en Franstalig België. In: Bouverne-De Bie, M., Kloeck, K., Meyvis, W., Roose, R., Vanacker, J. (ed), *Handboek Forensisch Welzijnswerk*, Gent: Academia Press, pp. 151-178.

PROVAN, K. G., MILWARD, H. B., 1995. A Preliminary Theory of Interorganizational Network Effectiveness - a Comparative-Study of 4 Community Mental-Health Systems. In: *Administrative Science Quarterly*. Maart 1995. Vol. 40, nr. 1, pp. 1-33.

RAEYMAECKERS, P., 2016. A specialist's perspective on the value of generalist practice: A qualitative network analysis. In: *Journal of Social Work*. 20 april 2016. Vol. 16, nr. 5, pp. 610-626.

ROBERTS, A. R., BROWNELL, P., 1999. A century of forensic social work: Bridging the past to the present. In: *Social Work*. Juli 1999. Vol. 44, nr. 4, pp. 359-369.

SHEENAN, R., 2012. Forensic Social Work: A Distinctive Framework for Intervention. In: *Social Work in Mental Health*. 3 april 2012. Vol. 10, nr. 5, pp. 409-425.

WALTER, U.M., PETR, C. G., 2000. A template for family-centered interagency collaboration. In: *Families in Society: The Journal of contemporary Human Services*. 1 oktober 2000. Vol. 81, nr. 5, pp. 494-503.

NOTES

1. <http://www.ajw-bru.be>

RÉSUMÉS

De welzijnsnoden van gedetineerden zijn vaak complex en moeilijk te beantwoorden omdat ze zich op verschillende levensdomeinen manifesteren. Door het aanbieden van hulp- en dienstverlening, aan gedetineerden en hun naasten, proberen verschillende organisaties een antwoord te formuleren op die noden. Deze hulp- en dienstverlening strekt zich uit over verschillende domeinen zoals onderwijs, cultuur, tewerkstelling, sport, gezondheid, welzijn,... De diensten voor justitieel welzijnswerk vervullen hierbij een belangrijke rol. Deze bijdrage focust op de specifieke organisatorische eigenheid van het Brusselse justitieel welzijnswerk. Tevens belichten we de resultaten van een praktijkgericht onderzoek van Odisee hogeschool omtrent de werking van de diensten voor justitieel welzijnswerk in Brussel, hun netwerk en hun samenwerking met andere diensten.

Les besoins d'aide sociale des détenus sont souvent complexes et difficiles à satisfaire parce qu'ils se manifestent dans différents domaines de la vie. Diverses organisations s'efforcent de répondre à ces besoins en dispensant une assistance sociale aux détenus et à leurs proches. Cette aide couvre plusieurs domaines, comme l'enseignement, la culture, l'emploi, le sport, la santé, le bien-être... Les services d'aide sociale aux justiciables jouent un rôle important dans ce contexte. Le

présent article s'intéresse à la particularité organisationnelle spécifique de l'aide sociale aux justiciables de Bruxelles. Nous étudions aussi les résultats d'une enquête de terrain, menée par la Haute école Odisee, centrée sur l'action des services d'aide sociale aux justiciables à Bruxelles, sur leur réseau et sur leur collaboration avec d'autres services.

The welfare needs of detainees are often complex and difficult to fulfill because they often relate to various areas of life. By supplying assistance and services to detainees and their relatives, different organizations try to formulate an answer to these needs. This kind of assistance and services extends over various domains such as education, culture, employment, sports, health, well-being... The services for judicial welfare work are playing an important role in this matter. This contribution focuses on the specific characteristic properties of the Brussels judicial welfare work. We also discuss the results of a practice-oriented survey from the Odisee College about the way the Brussels judicial welfare work operates, its network and its collaboration with other services.

INDEX

Mots-clés : aide sociale, inégalités sociales, politique sociale

Trefwoorden sociaal beleid, sociale bijstand, sociale ongelijkheden

Keywords : social welfare, social inequalities, social policies

Thèmes : 4. santé – qualité de vie – inégalités sociales

AUTEUR

LIESBETH NAESSENS

Liesbeth Naessens is als lector en onderzoeker verbonden aan de opleiding sociaal werk van de hogeschool Odisee. Zij is master sociaal werk en heeft praktijkervaring binnen het justitieel welzijnswerk en verricht onder meer onderzoek naar het forensisch welzijnswerk. Ze werkt tevens aan een doctoraat aan de master Sociaal Werk van Universiteit Antwerpen.
liesbeth.naessens[at]odisee.be